

O MODO DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DAS ECONOMIAS NACIONAIS NO SÉCULO XX¹

Ana Bela Nunes

0 – Introdução

Na fase actual da economia mundial contemporânea, a eficiência económica e as consequências ambientais dos sistemas económicos concretos vêm, há já algum tempo, a ser questionadas, levando mesmo à sua rápida e profunda transformação na última década.

Esses sistemas foram o resultado de adaptações a factos económicos que surgiram ao longo dos últimos dois séculos² e em especial desde meados da segunda década do nosso século. Perspectivar historicamente as formas de organização e de funcionamento dos espaços económicos relevantes neste período parece ser um exercício fundamental para compreender os processos de transição em curso na economia mundial.

Assim, este texto pretende sintetizar a evolução dos sistemas económicos concretos a partir da Primeira Guerra Mundial³.

O tipo de espaço relevante escolhido para a análise aqui desenvolvida é a economia nacional⁴, apesar de o funcionamento da economia mundial contemporânea e de o aparecimento de espaços

¹ Este texto serviu de base à lição de síntese apresentada em provas públicas de agregação realizadas em 1996 no Instituto Superior de Economia e Gestão. Agradeço os comentários do arguente da prova, Prof. Doutor Nuno Valério, e dos dois consultores anónimos desta revista.

² Para uma caracterização sistemática da época do crescimento económico moderno, em que se inseriram e evoluíram as sociedades humanas nos últimos cerca de 200 anos, v. Kuznets (1969) ou Nunes e Valério (1995).

³ A evolução dos sistemas económicos concretos até à Primeira Guerra Mundial durante o crescimento económico moderno não cabe no âmbito deste trabalho. Essa análise é naturalmente também importante uma vez que nesse período o sistema capitalista de mercado liberal se fortaleceu e alastrou, sem rival, em detrimento de formas de funcionamento rotineiras ou baseadas no mando tradicional e de formas de organização comunitárias. Tanto os processos de modernização como os de integração dos espaços económicos levados a cabo até ao início deste século estão estreitamente associados à consolidação e cristalização daquele sistema económico.

⁴ Para uma noção de economia nacional e de outros espaços económicos relevantes v. Nunes e

supranacionais, mais ou menos formais, terem vindo a condicionar crescentemente os espaços nacionais⁵.

No ponto 1 são sistematizados os aspectos teóricos relevantes para a análise que aqui se desenvolve⁶.

No ponto 2 apresentam-se, naturalmente de forma exemplificativa e a partir de uma matriz tipificadora, casos concretos que correspondem a economias nacionais em certos períodos históricos significativos para os objectivos do trabalho.

No ponto 3, como conclusão do estudo da evolução dos sistemas económicos concretos do período após a Primeira Guerra, faz-se uma breve referência à estabilidade relativa e às tendências evolutivas daqueles sistemas⁷.

1 - Os sistemas económicos. Matrizes modelares simples

1.1 - Modos de organização e funcionamento: sistema capitalista de mercado e sistema socialista de direcção central

Em sentido amplo um sistema económico pode ser definido como uma rede de instituições e organizações cujo objectivo é o desempenho da função económica⁸ de uma sociedade.

Existem basicamente dois enfoques, com interesse analítico, na

Valério (1995), pp. 44-47.

⁵ A importância dos espaços supranacionais no século xx e o seu impacte regulador sobre as economias nacionais deve-se a um conjunto de transformações importantes. Por um lado, o aparecimento de uma economia mundial contemporânea, única economia global existente, que foi sempre uma economia-mundo capitalista de mercado, mas que tendeu a funcionar no pós-guerra com alguma regulação através da criação de instituições e organizações de coordenação e controlo internacional (o GATT, o FMI e o BIRD, a OECE/OCDE, as agências especializadas das Nações Unidas, etc.) com interferência clara nas formas de intervenção económica nacionais. Por outro lado, as tentativas mais ou menos bem conseguidas de constituir espaços supranacionais tanto a nível das economias de mercado (CEE, EFTA, NAFTA, MERCOSUL) como das economias de direcção central (COMECON), que reduzem o âmbito das políticas económicas nacionais e levam à aceitação de intervenções decididas supranacionalmente.

⁶ Não se pretende aqui tratar as teorias e técnicas económicas dos sistemas económicos. Algumas referências bibliográficas nesse âmbito encontram-se em Nunes (1996a).

⁷ Não se pretende igualmente fazer aqui um balanço da eficiência relativa dos sistemas económicos no século xx. Em Maddison (1995) são apresentados dados quantitativos sobre um número significativo de economias que permitem essa avaliação por conjunturas relevantes.

⁸ O desempenho da função económica numa sociedade tem a ver com as condições materiais da vida humana concretamente a afectação de bens e serviços escassos para a satisfação das necessidades económicas.

abordagem dos sistemas económicos: o modo de funcionamento e modo de organização.

Por modo de funcionamento entende-se a forma como as diversas unidades económicas que compõem a sociedade coordenam entre si os seus planos individuais. Relaciona-se com o grau de centralização nas decisões sobre a afectação dos recursos e bens finais e com as formas de controlo económico. Entende-se por controlo económico as formas e mecanismos de intervenção do estado⁹ utilizados para tentar melhorar a eficiência, corrigir perturbações ou falhas nas formas de coordenação dominantes.

As economias em que as decisões sobre aquela afectação são tomadas predominantemente de forma descentralizada pelas unidades microeconómicas (empresas e famílias na linguagem comum da teoria económica), através da sua interacção no mercado em função de mecanismos de preços e de restrições orçamentais, são designadas *economias de mercado*. As economias em que as decisões sobre a afectação são tomadas predominantemente por acção administrativa centralizada de autoridades estatais são designadas *economias de direcção central*.

Por modo de organização em sentido estrito entende-se as características das unidades económicas, aspecto que se relaciona, em termos globais, com a estrutura da propriedade, nomeadamente com o predomínio da propriedade privada ou da propriedade pública.

As economias em cujo sistema económico predomina a propriedade privada dos meios de produção fundamentais são referenciadas com o termo *capitalista*. As economias em cujo sistema económico predomina a propriedade pública, basicamente estatal, dos meios de produção fundamentais são referenciadas com o termo *socialista*¹⁰

⁹ Note-se que a acção do estado pode ser a decisão de não intervir, deixando os mecanismos de mercado actuarem.

¹⁰ Não cabe aqui desenvolver a questão, relativamente complexa e com uma forte componente jurídico-política, da distinção entre propriedade pública, propriedade estatal e propriedade social. Lavigne (1970) e Kornai (1992) são referências úteis para a discussão destas noções. Em rigor a propriedade social (diferenciável em função dos objectivos da sua

A consideração simultânea desta dupla abordagem¹¹ pode conduzir a uma representação matricial dos sistemas económicos onde é possível colocar na diagonal principal o que são considerados os dois modelos teóricos de base relevantes para a análise do período em estudo: o sistema capitalista de mercado¹² e o sistema socialista de direcção central¹³. O quadro 1.1 apresenta a referida matriz.

Acredita-se que o cruzamento das duas abordagens aumentará a capacidade analítica, em especial para estudos comparativos de sistemas concretos, como se espera demonstrar no ponto 2¹⁴.

Contudo, para que esta afirmação seja verdadeira é necessário precisar alguns aspectos relativamente a cada uma das duas abordagens utilizadas.

actividade), enquanto propriedade da colectividade no seu conjunto, só seria atingida no comunismo, tendo na propriedade estatal (pública) e na propriedade cooperativa (privada) formas intermédias. Para os objectivos desta análise optámos por associar o termo economia socialista ao predomínio da propriedade estatal (pública), apesar da importância da propriedade cooperativa nas economias socialistas. Note-se ainda, contudo, que as formas cooperativas e de gestão colectiva dos trabalhadores, enquanto forma global de organização económica, são historicamente raras e pouco duradouras, como veremos no ponto 2. Por outro lado, nas poucas experiências históricas relevantes, <[...] the transformaron was forced upon society by the political leadership and although at the beginning the initiative from the top had enthusiastic support among at least a part of the population, it was subsequently institutionalized and forced through, without countenancing any deviation from the central party line» — Kornai (1990a), p. 19.

¹¹ De acordo com Valério (1986) o primeiro enfoque corresponde à visão clássica sobre sistemas económicos em que se enquadra a perspectiva da síntese neoclássica, enquanto o segundo corresponde à abordagem institucionalista a que pertence a perspectiva do materialismo histórico.

¹² Resumidamente o modelo puro de sistema capitalista de mercado caracteriza-se pela existência apenas de propriedade privada dos meios de produção e por uma descentralização completa em que todas as decisões económicas sobre a afectação de recursos e de bens finais são tomadas a nível das unidades microeconómicas através do funcionamento de um mercado que leva à flexibilidade perfeita dos preços e em que estes reflectem com precisão os custos sociais.

¹³ Resumidamente o modelo puro de sistema socialista de direcção central caracteriza-se pela existência apenas de propriedade estatal dos meios de produção e por uma centralização completa em que as decisões económicas sobre a afectação de recursos e de bens finais são tomadas a nível das autoridades centrais estatais através da centralização instantânea de toda a informação necessária. A informação é suposta ser verdadeira e as unidades económicas são supostas actuar de acordo com a «hipótese de consenso perfeito de valores».

¹⁴ Não cabe agora discutir até que ponto estes dois critérios, à partida diferentes, conduzem a diferenças consideráveis na análise dos sistemas económicos ou, pelo contrário, são realmente dois modos de traduzir situações semelhantes. Trata-se de um tema com grande actualidade a propósito dos processos de transição. No ponto 2, em que se consideram casos concretos, deixar-se-ão referências relevantes para enquadrar esta questão.

QUADRO 1.1

Sistemas económicos. Matriz modelar simples

Modo De funcionamento	Modo de organização	
	Capitalismo	Socialismo
Mercado	Sistema capitalista de mercado	
Direcção central		Sistema socialista de direcção central

1.2 – Tipos de intervenção estatal e mecanismos de controlo

No que respeita às formas de funcionamento é útil classificar os tipos de intervenção estatal e mecanismos de controlo. Fá-lo-emos agregando-as em função dos nossos objectivos específicos, pelo que os grupos que a seguir se consideram e descrevem brevemente não são mutuamente exclusivos.

1.2.1 - A política económica conjuntural

Trata-se de um tipo de intervenção que se generaliza e se torna muito activo nas economias capitalistas de mercado a partir da década de 30, mesmo nas de tradição e tendência mais liberal. Note-se que, embora o seu objectivo principal não seja alterar a afectação de recursos ou de bens finais - mas estabilizar a economia ao longo do ciclo económico através da política monetária e orçamental, com incidência no nível geral de preços e no nível de emprego - acaba por, de forma difusa e não discricionária, ter influência em termos de afectação. Como adiante se referirá, a política económica conjuntural é muitas vezes um elemento importante na operacionalidade de certas formas de planeamento e adquire meios mais complexos associados às preocupações e políticas de concertação social - políticas de rendimentos e preços.

1.2.2 - As formas de intervenção indirectas

Trata-se de formas de intervenção que actuam sobretudo através

do mercado, isto é sem obstaculizar o seu funcionamento. O seu principal objectivo é o de corrigir distorções objectivas ou subjectivas nele surgidas. Neste caso as medidas influenciam a afectação de recursos através da alteração dos preços relativos dos recursos ou dos bens. Algumas medidas face a situações que exigem correcção de efeitos colaterais da actividade económica (poluição, etc.) e a contenção do poder de mercado no que respeita à actividade produtiva, e de desequilíbrios na distribuição de rendimentos no que respeita ao consumo, são as mais típicas. Assim, subsídios e impostos por um lado e as políticas anti-trust, ou de defesa da concorrência, são os mecanismos mais comuns de acção do Estado a este nível.

1.2.3 - As formas de intervenção directa

Trata-se de formas administrativas de intervenção através da acção directa sobre preços e quantidades, com interferência no funcionamento do mercado. As medidas de controlo e fixação de preços (matérias primas e energéticas, bens agrícolas, arrendamentos para habitação, ...) e da variedade ou estrutura da produção, racionamento (bens energéticos, agrícolas, ...) e as medidas discricionárias relativas a certos sectores e unidades produtivas (condições de estabelecimento e de encerramento de unidades produtivas) são as mais vulgares. Falha do mercado, como no caso dos bens públicos, e de outros processos produtivos em que se verificam externalidades, monopólios naturais incluindo os provocados por economias de escala e de gama são as situações clássicas de aplicação deste tipo de medidas e levam mesmo à centralização no fornecimento de certos bens, se bem que não forçosamente na sua produção. De uma forma geral trata-se de medidas imperativas.

1.2.4 - As formas de planeamento¹⁵

O plano enquanto método de acção económico é inerente a todas as formas de organização e funcionamento da economia e a todos os tipos de unidades económicas, uma vez que, naquele sentido, todas elas, mesmo nos sistemas económicos menos complexos, elaboram planos a nível microeconómico - Eucken (1947). Para os objectivos descritivos e analíticos desta lição interessam no entanto, os planos macroeconómicos que são formulados e implementados por autoridades centrais e que visam atingir certas metas macroeconómicas desejáveis num determinado prazo. Aparecem geralmente associados às preocupações e à política de crescimento.

É usual agrupar os diversos tipos de planeamento de acordo com o grau de compulsividade com que ele incide sobre as unidades microeconómicas e com o menor ou maior peso das acções directas e indirectas utilizadas.

1.2.4.1 - Planeamento indicativo

Trata-se de um mecanismo em que as autoridades centrais procuram orientar a actividade das unidades microeconómicas, nomeadamente das empresas, de modo a melhorar a eficiência da economia, sem lhes impor decisões. É possível, em função do tipo de instrumentos utilizados e do peso da propriedade estatal, distinguir várias formas deste tipo de planeamento.

a. Planeamento indicativo de previsão. - Em alguns casos o instrumento do planeamento é o simples fornecimento, como bem

¹⁵ Para já não se fará referência à distinção entre formas de planeamento centralizado e descentralizado, muito comum a propósito de algumas reformas ocorridas após os anos 60 nos sistemas económicos de socialismo de direcção central. A questão é mais geral do que a que se liga ao planeamento. A descentralização económica tem a ver com o grau menor ou maior com que a autoridade é transferida dos níveis hierárquicos superiores para os inferiores. A relevância desta distinção tem a ver sobretudo com a descentralização administrativa que ocorre quando as empresas vêem a sua capacidade de decisão aumentada em detrimento de unidades administrativas hierarquicamente superiores. V. a este propósito Bornstein (1973) e Brus (1968).

público, de informação económica, sobretudo previsões¹⁶ do comportamento de variáveis estratégicas; neste caso os objectivos são publicitados como mais uma informação, não estando incluídos os meios para os realizar.

- b. *Planeamento indicativo simples.* - A tendência foi para estes planos incluírem decisões sobre o sector público, nomeadamente o consumo e o investimento públicos, bem como as despesas correntes das empresas públicas. A política monetária, orçamental e fiscal é igualmente utilizada como instrumento do plano. Ele é, neste caso, fundamentalmente uma forma de coordenar em termos globais a afectação de recursos públicos e influenciar pela procura o sector não estatal.
- c. *Planeamento indicativo de regulação.* - Noutros casos o planeamento utiliza, para além dos instrumentos acima referidos, formas mais directas para influenciar as decisões do sector privado, nomeadamente incentivos financeiros, podendo mesmo assentar no estabelecimento de contratos com empresas.
- d. *Planeamento indicativo director.* - Nestes casos a implementação do plano passa não apenas por uma afectação centralizada de uma ou outra variável (ex.: investimento) e pelo controlo estatal de mecanismos de mercado, nomeadamente a formação de preços, taxa de juro, crédito, impostos, mas ainda por vantagens económicas *ex-post*, incluindo distribuição de recursos públicos, para as empresas que aceitem contribuir para a implementação do plano.
- e. *Planeamento social.* - Trata-se de um termo que se aplica a

¹⁶ A incerteza provocada pela ignorância mútua das intenções dos diferentes agentes económicos, é um factor importante de inibição de investimentos; a existencia de uma base expectativas idênticas reduz as incertezas endógenas.

situações em que desempenha papel fundamental a concertação social, geralmente por promoção das autoridades centrais, mas não forçosamente. Em alguns casos é um instrumento/objectivo essencial do planeamento macroeconómico.

1.2.4.2 - Planeamento imperativo

Trata-se de um mecanismo de coordenação típico do sistema de direcção central em que as autoridades centrais orientam compulsivamente a actividade das empresas através de um plano operacional em que os meios de execução são ordens directas, tipicamente baseadas na afectação física dos recursos. Em caso de não cumprimento por parte das unidades económicas das ordens emitidas, haverá sanções negativas económicas e mesmo sociais e políticas e, inversamente, sanções positivas para as unidades que cumpram as metas estabelecidas.

1.3 - Estrutura da propriedade

No que respeita à estrutura da propriedade é necessário sublinhar alguns aspectos relevantes.

Em primeiro lugar, os bens cuja propriedade está em causa são os meios de produção fundamentais e a construção das matrizes assenta no conceito de propriedade real. Por razões de clareza, não será considerada, na construção das matrizes que a seguir se apresentam, a distinção entre o conceito de propriedade formal (jurídico) e o conceito de propriedade real (económico). Esta distinção, contudo, é relevante para a análise do funcionamento efectivo dos sistemas concretos, uma vez que a sua complexidade leva a situações em que não há coincidência entre os titulares da propriedade e os que detêm a capacidade efectiva de decidir sobre a utilização dos meios de produção fundamentais, com implicações nos mecanismos de coordenação e controlo. Contudo, na análise da matriz de casos concretos que faremos

a partir do quadro 2, far-se-ão referências a situações em que não existe coincidência entre os dois tipos de propriedade.

Referimos acima, como critério de identificação dos sistemas económicos, as formas de propriedade dos bens de produção nomeadamente a distinção entre propriedade privada e propriedade pública. De entre as formas de propriedade pública, a mais importante é a propriedade estatal.

Os sistemas económicos concretos, se bem que mantendo os aspectos dominantes em termos de formas de funcionamento e organização, modificam-se muito em função do modo como as unidades produtivas básicas se organizam. Este aspecto implica a existência de variantes relevantes de um dado sistema económico. Com a eventual excepção da última meia década, terá sido o sistema capitalista de mercado, mais do que o sistema socialista de direcção central, que terá visto o surgimento de variantes mais significativas que tendencialmente representam um aumento da capacidade de decisão sobre a utilização de meios de produção por parte do Estado¹⁷.

Este facto tem a ver com as transformações inerentes à época do crescimento económico moderno decorrentes das inovações tecnológicas, organizativas e espaciais (com consequências na alteração da estrutura da produção). Sucintamente, elas trouxeram modificações na escala mínima das unidades produtivas, com tendência mesmo, em alguns sectores, para situações de monopólio. Esta tendência levou a formas de intervenção estatal e mesmo ao desenvolvimento de empresas estatais ou quasi-estatais. O desenvolvimento do processo de urbanização decorrente da industrialização, por um lado, o carácter de certos bens e serviços no novo contexto (ligado a preocupações de maior igualdade no acesso a bens essenciais), por

¹⁷ As discussões e tentativas de implementação de reformas na URSS e nas democracias populares até à segunda metade da década de 80 estavam fundamentalmente focadas sobre as empresas públicas. Tratava-se fundamentalmente das questões do aumento da sua autonomia e da criação de incentivos ao aumento da produtividade, para além de técnicas de descentralização administrativa. Não se colocava a questão da alteração da estrutura organizativa, concretamente a privatização de parte mais ou menos significativa das empresas públicas operando em sectores importantes. Esta questão só viria a ser colocada timidamente em 1985 e de forma radical já na década de 90. Os casos das reformas implementadas na Jugoslávia e na Hungria na década de 60 não alteram, no fundamental, esta apreciação.

outro lado, criaram situações de externalidades que estão ligadas ao alargamento da intervenção estatal e mesmo das suas responsabilidades directas na actividade produtiva¹⁸.

Finalmente, note-se que o peso relativo da propriedade estatal condiciona naturalmente o tipo de intervenção e os mecanismos de controlo utilizados nas sociedades concretas.

Justifica-se assim a decomposição das primeiras filas (primeira linha e primeira coluna) da matriz apresentada no quadro 1.1 para tipificar sistemas concretos na economia mundial contemporânea.

O quadro 1.2. apresenta essa decomposição e associa os sistemas concretos com as formas de controlo acima sistematizadas.

QUADRO 1.2

Sistemas económicos. Matriz de formas de coordenação e controlo

Modo De funcionamento	Modo de organização		
	Capitalismo privado	Capitalismo de Estado	Socialismo
Mercado não regulado	Política económica conjuntural clássica. Formas indirectas. Formas directas clássicas. Plano de previsão.	Política económica conjuntural complexa. Formas indirectas. Formas directas clássicas. Plano de previsão ou indicativo simples. Plano social.	—
Mercado regulado	Política económica conjuntural clássica. Formas indirectas. Formas directas . Plano indicativo simples ou de regulação	Política económica conjuntural clássica. Formas indirectas. Formas directas . Plano indicativo simples ou de regulação. Plano social.	Política económica conjuntural. Formas indirectas. Formas directas . Plano indicativo director.
Direcção central	—	Formas directas típicas de situação de excepção. Planeamento imperativo.	Formas directas. Planeamento imperativo.

¹⁸ Factores políticos e culturais inerentes à evolução do crescimento económico moderno, nomeadamente ao alastramento do processo e após a constituição da economia mundial contemporânea, acentuam esta tendência. É o caso da maior incidência de tensões internacionais e do surgimento de conflitos importantes a nível regional e mesmo mundial. Outro aspecto tem a ver com a relutância da sociedade permitir que empresas privadas operem, pelo menos em estádios iniciais, em certas áreas científicas e tecnológicas. O caso da energia atómica, da exploração espacial ou da genética são disso exemplo

A primeira linha da matriz corresponde às situações em que as formas e meios típicos de intervenção do Estado no controlo do funcionamento de mercado são:

A política económica conjuntural;

O que se descreveu como formas indirectas de intervenção e controlo;

O que se descreveu como formas directas clássicas de intervenção e controlo, nomeadamente face a situações de externalidades e de monopólio natural;

O que se descreveu como formas não reguladoras ou directoras de planeamento indicativo; em alguns casos importância do planeamento social.

A segunda linha da matriz corresponde às situações em que as formas e meios típicos de intervenção do Estado no controlo e funcionamento do mercado são:

A política económica conjuntural;

O que se descreveu como formas indirectas de intervenção e controlo;

O que se descreveu como formas directas; neste caso outras para além das utilizadas em situações clássicas, nomeadamente as medidas de controlo de preços, da estrutura da produção e mesmo medidas discricionárias sectoriais;

Programas de infra-estruturas públicas, planeamento indicativo simples e de regulação e, em alguns casos e períodos, planeamento director e social.

A terceira linha da matriz corresponde às situações em que as formas e meios típicos de intervenção do Estado visam substituir de forma decisiva os mecanismos de mercado como forma de coordenação, nomeadamente:

Através do que se descreveu como formas directas de intervenção [...]; [...] com relevo para o planeamento imperativo como instrumento.

A consideração do peso da propriedade estatal, por intercepção das colunas, permite precisar, nomeadamente no caso das situações de capitalismo, as formas e os meios de intervenção do Estado.

Um menor peso da propriedade estatal, correspondente aos casos a colocar na primeira coluna, implica, nomeadamente:

Uma aplicação da política económica conjuntural que só excepcionalmente ultrapassa as formas mais tradicionais da política monetária e orçamental (incluindo a política fiscal);

O que se descreveu como formas directas clássicas de intervenção e em casos excepcionais acções administrativas mais condicionantes da actividade económica;

A aplicação de formas mais flexíveis de planeamento indicativo (previsionais ou programas de construção de infraestruturas); em alguns casos aplicação de formas de planeamento mais interventoras em situações particulares.

Um peso relativo maior da propriedade estatal, correspondente aos casos a situar na segunda coluna, implica, nomeadamente:

Nas situações não excepcionais, uma aplicação mais alargada e sistemática da política económica conjuntural, que tem na política de rendimentos e preços uma componente importante ligada às preocupações do estado de bem-estar;

O que se descreveu como formas directas que passam em muitos casos por um sector público produtivo importante, pela criação de incentivos económicos e pela definição de prioridades na afectação de certos recursos;

Formas de planeamento indicativo mais interventor e excepcionalmente planeamento imperativo; casos com

importância do planeamento social.

Os casos em que a propriedade estatal predomina correspondem a situações em que:

As formas administrativas de controlo são as fundamentais;

O planeamento tende a tomar formas directoras e imperativas; em alguns casos em que o mercado tem importância ele é encarado como um instrumento do plano, isto é, de controlo do planeamento.

2 - Os sistemas económicos concretos. Uma matriz de casos

A matriz que se segue classifica, de forma exemplificativa, apenas um reduzido número de economias nacionais em diferentes fases históricas. Escolheram-se os casos tratados basicamente em função da disponibilidade de informação e da tipicidade das suas características face à rede de classificações proposta¹⁹.

Não se pretendeu, naturalmente, considerar individualmente todos os casos incluídos na matriz. Entre seguir com pormenor a passagem de um para outro elemento da matriz de um pequeno número de economias nacionais ou fazer observações gerais sobre o tipo de situações concretas localizadas nos diferentes elementos da matriz, optámos pela segunda hipótese.

¹⁹ Dados os objectivos pedagógicos com que este texto foi concebido, outros factores presidiram ainda à escolha dos casos classificados, nomeadamente a sua capacidade de suscitar controvérsia e a possibilidade de lançar relatórios de avaliação de conhecimento sobre casos ou análise comparativa de situações. Por exemplo, comparação dos processos de transição das economias de guerra para economias de paz e dos processos actuais de transição das economias de direcção central.

QUADRO 2

Sistemas económicos. Matriz de casos concretos

Modo de funcionamento	Modo de organização		
	Capitalismo privado	Capitalismo de Estado	Socialismo
Mercado não regulado	Todos CEM → 1914 / 1920-1931 EUA (1933-1939) Grã-Bretanha (1931-1939) França (1936-1939) EUA (1946-1961) Alemanha (1948-1960) China/ZEE (1979-...)	Suécia (1932-...) Holanda (1946/7-...) Bélgica (1946/7-...) Áustria (1950-...)	—
Mercado regulado	Portugal (1933-1974) Japão (1948/9-...) NIC/Ásia (1965-...)	França (1946-...) Grã-Bretanha (1947-...) Itália (1947-...) Portugal (1975-...) URSS/Rússia (1990-...) Dem. Pop. (1989/90-...)	Rússia/URSS (1921-1928) Jugoslávia (1950/65-1990) Hungria (1968-1989) URSS (1985-1989) China (1979-...)
Direcção central	—	Economias de guerra. Alemanha (1933-1945).	URSS (1928-1985) Dem. Pop. (1948/89-1990) Rússia (1918-1921) China (1949-1979)

Notas

CEM - crescimento económico moderno.

ZEE - zonas económicas especiais.

NIC - novos países industrializados.

Apesar das referências que se seguem sobre as situações aqui contempladas, vale a pena explicar a escolha das datas incluídas na matriz:

1 — No que respeita aos casos de capitalismo:

As primeiras datas dos anos 30 correspondem ao início da política inflacionista anticíclica, marcados quer pelas primeiras desvalorizações monetárias quer por alterações políticas ou de regime (Frente Popular em França, subida sustentada ao poder do Partido Social-Democrata na Suécia, nazismo, que dura até ao fim da guerra, na Alemanha, Estado Novo, que dura, na prática, até 1974).

As primeiras datas do pós-guerra correspondem ao atingir da estabilidade económica, marcadas muitas vezes por reformas monetárias, como no caso da Alemanha, da Bélgica, da Holanda ou do Japão, ou mesmo ao fim da economia de guerra, quando o racionamento dos bens, o controlo de preços, produção e distribuição por vezes se prolongam muito para além do término do conflito, como no caso da Áustria.

As datas da década de 60 correspondem a viragens para maior intervenção económica por parte do Estado e paralelamente, no caso dos NIC, o sucesso da entrada no crescimento económico moderno (CEM).

As datas de 1979 e 1989/90 correspondem a alterações na política económica e em alguns casos do regime das economias socialistas em transição para economias capitalistas de mercado regulado.

No que respeita aos casos de socialismo as datas são mais claras uma vez que correspondem às fases típicas por que passaram as economias socialistas consideradas: o comunismo de guerra na Rússia (1918-1921), a NEP na Rússia/ URSS (1921-1928), os planos

quinquenais na URSS (1928-1985) e nas democracias populares (1948-1989/90); as reformas do «socialismo de mercado» na Jugoslávia em 1950 e sobretudo em 1965, na Hungria em 1968, e na China com a política eclética em 1979, depois de um período de socialismo de direcção central (com várias fases) desde a revolução socialista em 1949.

2.1 - Mercado não regulado e capitalismo privado

Estão incluídos neste elemento da matriz os casos em que predomina a propriedade privada, formal e real, e o mercado não regulado como forma de coordenação.

Cabem aqui tipicamente todas as economias nacionais que entraram na época do crescimento económico moderno até aos anos 20 (com excepção do período da Primeira Guerra Mundial), facto sinteticamente referenciado no quadro com a expressão «todos CEM-> 1914/1920-1931». A intervenção do Estado na economia de acordo com os princípios económicos liberais limitava-se a assegurar o fornecimento dos bens públicos tradicionais, nomeadamente a defesa e a justiça, e garantir o funcionamento dos mecanismos de mercado concorrencial.

Estão aqui igualmente incluídos os casos de aplicação de um dos tipos de política conjuntural de resposta à crise e depressão da viragem da década de 20 para a década de 30, nomeadamente o que podemos designar por intervencionismo simples, em que se inclui a França, a Inglaterra e ainda a política de *New Deal* do Presidente Roosevelt nos EUA. Este caso pode suscitar alguma controvérsia uma vez que surgiram então algumas formas directas de intervenção menos clássicas, para além da política típica, inicialmente deflacionista e posteriormente inflacionista aplicadas na generalidade dos países. Refiram-se nomeadamente, no domínio da agricultura, o controlo de quantidades e a fixação excepcional de preços e as medidas de âmbito social. Estes aspectos podem ser argumentos válidos para a deslocação do caso americano para o elemento da matriz correspondente à intercepção do mercado regulado e capitalismo privado²⁰.

²⁰ Esta opção, contudo, colide com o facto de nos casos classificados como mercado regulado e capitalismo privado estarem fundamentalmente os casos em que a política da gestão da oferta tem maior importância que a da gestão da procura.

Incluem-se ainda neste elemento os casos que são referidos, por alguns autores, como a variante neoliberal da economia mista em especial os casos dos EUA e da Alemanha. A partir dos finais dos anos 50 no caso alemão e do início dos anos 60 nos EUA a evolução tomar-se-ia bem menos liberal sugerindo a sua deslocação para elementos com maior peso da regulação económica - v. Van der Wee (1987)²¹.

É possível que igualmente se pudessem colocar neste espaço as tentativas mais consistentes de aplicação da ideologia neoliberal dos anos 80, nomeadamente os casos precoces inglês e americano, em que se verificaram reformas fiscais, desregulação (nomeadamente o desmantelamento dos sistemas de fixação de preços e de segurança social), privatizações e tentativas de saneamento orçamental²². Provavelmente, a partir dos finais dos anos 80 e início dos anos 90, quando as tendências neoliberais se difundiram, pode defender-se igualmente que outros casos que aparecem nas situações de capitalismo de Estado (com mercado regulado ou não) deveriam igualmente transitar para este elemento.

O caso chinês no período posterior a 1979, quando foram implementadas reformas económicas, aceleradas na segunda metade dos anos 80 e sobretudo após 1992, é de difícil classificação na grelha de sistemas económicos da matriz em análise. Contudo, essas reformas conduziram à implementação de uma política ecléctica, que, em rigor, criaram mais do que uma economia nacional no âmbito do território chinês. Assim, existem as chamadas «zonas económicas especiais» que são tendencialmente integráveis na situação agora em análise, isto é, como um sistema capitalista (onde predominam empresas privadas,

²¹ Contudo, é possível defender a continuação da inclusão do casos alemão e americano (a chamada «Nova Economia» de Kennedy) nos anos 60 neste elemento da matriz, uma vez que se trataria de um keynesianismo menos dirigista, caracterizado por acções compensatórias e preventivas, com base na política fiscal, com estabilizadores automáticos, sem acções sectoriais directas. V. a este propósito Thomas (1990).

²² Note-se, contudo, que estes casos se enquadram nas políticas de estímulo à oferta e são contrárias ao estímulo da procura de tipo keynesiano, mesmo de dirigismo leve que são as mais activas contempladas neste tipo de situação. Por outro lado os efeitos práticos em alguns aspectos não foram tão liberais como isso. V. Van der Wee (1990), Thomas (1990) e Pelagidis (1996)

existe grande participação de capitais estrangeiros e onde as empresas públicas ou mistas são geridas pela iniciativa privada) de mercado não (ou pouco) regulado. Trata-se de verdadeiras economias nacionais protegidas por entraves à circulação de bens e factores com o exterior, sujeitas a regimes fiscais e políticas económicas próprias.

2.2 - Mercado não regulado e capitalismo de Estado

Estão incluídos neste elemento da matriz os casos em que a propriedade pública é relativamente maior do que no caso anterior mas o mercado, como forma de coordenação económica, continua a ser pouco regulado.

Algumas conjunturas de pequenas economias europeias, cuja entrada na época de crescimento económico moderno foi relativamente precoce, são situações exemplificativas.

É o caso da política conjuntural de resposta à crise e depressão da viragem da década de 20 para a década de 30, que podemos designar por social democracia, e de que a Suécia será o exemplo mais claro. Corresponde à antecipação da política de estado de bem-estar e de economia mista que viria a difundir-se no pós-Segunda Guerra na Europa Ocidental, com a subida ao poder dos partidos sociais, democratas, socialistas e trabalhistas.

Alguns casos de economia mista do pós-guerra com uma forte componente de economia de bem-estar são igualmente característicos deste elemento da matriz, nomeadamente os que se enquadram no que Van der Wee (1987) considera ser a variante «concertação central» para sublinhar o papel do processo de entendimento entre organizações sindicais e patronais.

No que respeita à propriedade existem economias em que o sector público é significativo em alguns sectores industriais, na banca e sobretudo nos serviços públicos (sem interferência directa na gestão das empresas públicas por parte das autoridades), como na Suécia e na Áustria, Butschek e Baltzarek (1994), e casos em que a propriedade

cooperativa em sectores agro-industriais e de consumo é importante, como na Suécia. Noutras economias, como a Holanda, o sector público é relativamente pequeno.

No que respeita às formas de controlo económico os casos incluídos caracterizam-se por uma política económica conjuntural estreitamente ligada ao planeamento social muito flexível, mais ou menos centralizado (consoante os casos) e em que a política de rendimentos e preços é fundamental, e ainda pela existência de uma forte legislação social²³. Em algumas economias verifica-se a utilização de algumas medidas e mecanismos automáticos de reequilíbrio anticíclicos originais para controlar algumas variáveis²⁴. O planeamento, por vezes sofisticado, como na Holanda²⁵, é em outras situações basicamente previsional, como na Suécia, Lindebeck (1975).

Na linha da observação feita acima sobre as situações de mercado não regulado e capitalismo privado, a propósito das tendências neoliberais na Grã-Bretanha e nos EUA, poder-se-á identificar, em algumas das economias colocadas neste elemento, a menor preocupação com o bem estar e a igualdade sociais a favor da estabilização económica verificada a partir do início da década de 90²⁶, e em consequência, motivo para as deslocar para aquele tipo de situação. Pelas mesmas razões então referidas em nota optámos por não o fazer.

2.3 — Mercado regulado e capitalismo privado

Estão aqui colocadas economias em que a propriedade pública é relativamente pouco importante mas em que o mercado, como forma de coordenação económica, está sujeito a forte regulação.

²³ A análise do modelo sueco, em Meidner (1994), é particularmente claro deste tipo de funcionamento económico.

²⁴ É o caso do investimento na Suécia, em que foram criados um imposto sobre o investimento e um fundo de reserva de investimento.

²⁵ Essa sofisticação deve-se ao economista Tinbergen, cujo contributo nesta área foi premiado com o Prémio Nobel.

²⁶ Será o caso da Suécia a partir de 1991, segundo Meidner (1994).

Incluem-se neste elemento casos caracterizados por regimes de tipo autoritário estáveis, com capacidade de controlo social e objectivos e meios interventores para levar a cabo processos de recuperação ou modernização económicas.

No que respeita à estrutura da propriedade verifica-se o predomínio da propriedade privada. Ele é esmagador no caso português, em que se verifica mesmo a proibição constitucional de criação de novas empresas públicas²⁷. No caso do Japão, no período considerado, a propriedade pública é relativamente maior, apesar de, em termos comparativos com outras economias mistas, o sector nacionalizado na indústria ser pequeno. O mesmo se verifica nos primeiros «novos países industrializados» asiáticos com pequenas excepções em alguns períodos²⁸. Note-se que, quanto à capacidade de decisão sobre o funcionamento corrente das unidades produtivas (propriedade real), nomeadamente no que respeita à afectação de recursos e à sua utilização ela é dos detentores das empresas.

No que respeita aos mecanismos de intervenção estatal são de salientar seis aspectos fundamentais: a grande importância da política conjuntural (orçamental, fiscal, monetária e cambial) com objectivos igualmente estruturais²⁹; a política de subsídios e incentivos a certos sectores; a utilização de formas de planeamento indicativo, mais ou menos bem sucedidas, incluindo programação de investimentos públicos no longo prazo, para enquadrar a definição de estratégia económica com escolha mesmo de sectores prioritários; a constituição de organismo de intervenção e controlo, como o MITI no Japão, e mesmo sistemas de controlo administrativo directo (como o regime de condicionamento industrial em Portugal) com efeito na capacidade

²⁷ A única excepção à ausência de novas empresas totalmente públicas, no período do Estado Novo, seria o Banco de Fomento Nacional, criado em 1959, apesar da importância da presença financeira do Estado em algumas empresas e sectores. Para mais pormenores v., por exemplo, Mata e Valério (1994) ou Nunes (1996b).

²⁸ No que respeita às economias asiáticas, a propósito das estratégias de industrialização, v. Adams e Davis (1995), pp. 21-22.

²⁹ É o caso, nomeadamente, da escolha de modelos de crescimento assentes na substituição de importações ou na promoção das exportações. V. ainda Adams e Davis (1995), pp. 11-18.

produtiva³⁰; o controlo directo das associações sindicais e patronais, factor inerente a regimes autoritários.

2.4 - Mercado regulado e capitalismo de Estado

Estão incluídos neste elemento da matriz os casos em que a propriedade pública é relativamente importante e o mercado, como forma de coordenação económica, está sujeito a mecanismos e formas de controlo por parte do Estado.

As economias a que estes casos correspondem são decomponíveis em dois tipos. Um primeiro é constituído pelas economias mistas do após-guerra que alguns referenciam por «neocolectivistas» - Van der Wee (1987) - e que inclui nomeadamente a França, a Itália, a Grã-Bretanha e Portugal após meados da década de 70. Um outro tipo abrange a maioria das economias da Europa Central e de Leste durante os processos de transição iniciados no início da presente década.

Quanto aos casos de economia mista vale a pena relembrar sucintamente alguns aspectos: um sector público produtivo na indústria que chega a pesar entre 25 % e 50 %³¹; uma grande importância da política económica conjuntural (política orçamental, fiscal, monetária, rendimentos e preços); a existência de uma rede de serviços públicos, ligada ao estado de bem-estar; o controlo de alguns preços e fixação de salários mínimos; formas de planeamento, em alguns casos regulador para sectores essenciais (França), noutros casos alvo de alguma desconfiança sendo apenas introduzido tardiamente e sem política industrial de longo prazo (Grã-Bretanha); existência em alguns casos de planos de investimento de longo prazo sem contudo substituírem os mercados de capital.

³⁰ A eficiência do planeamento, função dos seus meios, da sua flexibilidade e do seu grau de integração global e da acção dos organismos e instituições referidos, depende de caso para caso. A propósito das economias asiáticas e nomeadamente do Japão v., por exemplo, Smith (1995); a propósito de Portugal v. Nunes (1996b) ou mais especificamente Silva (1984).

³¹ Note-se que quase sempre a gestão das empresas públicas não está sujeita a acção directa das autoridades estatais.

Quanto aos processos de transição da Europa Central e de Leste a sua classificação, como a sua caracterização, envolve dificuldades particulares dado que, por definição, não são situações estabilizadas. O contexto internacional e a instabilidade política, face às alterações de regime, se não à guerra, são elementos condicionantes das transformações. Mesmo assim é possível apresentar aspectos comuns aos principais casos relevantes que justificam a sua inclusão neste elemento da matriz.

No que respeita à estrutura da propriedade verifica-se o aumento significativo do peso da propriedade privada (mais de 50 % do VAB dos sectores do comércio e serviços), apesar das dificuldades, nomeadamente em garantir os direitos de propriedade e em criar esquemas de privatização das empresas estatais.

No que respeita à coordenação e controlo são de realçar os seguintes aspectos: a importância das políticas conjunturais de estabilização macroeconómica especialmente na luta contra a (hiper) inflação, o desemprego e os desequilíbrios orçamental e externo³²; a reforma dos preços no sentido da sua liberalização, com quebras, muitas vezes radicais, de subsídios e incentivos, em ligação aos aspectos de estabilização; o alargamento dos mecanismos de mercado na afectação dos recursos paralelamente à redução do âmbito da planificação económica; controlo de alguns aspectos dos processos de privatização nomeadamente das grandes empresas estatais e das bolsas de valores.

2.5 — Mercado regulado e socialismo

Incluíram-se neste elemento da matriz os casos em que a propriedade pública é maioritária e o mercado, como forma de coordenação económica, está sujeito a mecanismos e formas de

³² Sobre a causa destes problemas, a importância e dificuldade em superá-los e a sua estreita ligação com os processos de transformação estrutural, como a reforma dos preços, v., entre outros, Baldassari e Mundell (ed.) (1993), Berend (1994) e Gylfason (1995).

controlo importantes por parte do Estado.

Encontram-se neste elemento da matriz fundamentalmente casos de reforma do sistema socialista, isto é situações em que se verificam alterações nos métodos e instituições com o objectivo de melhorar ou aperfeiçoar o seu funcionamento no sentido amplo do termo, como por exemplo, modificações do tipo de planeamento e organização do trabalho. Trata-se de fases em que a procura de ganhos de eficiência económica não implica a mudança da estrutura política e ideológica, apesar de em alguns casos (Hungria e URSS) se ter verificado menor rigidez da estrutura política. Também as relações de propriedade não sofrem alterações sensíveis, pelo que alguns consideram tratar-se fundamentalmente de economias de direcção central baseadas no controlo burocrático³³ directo em que apenas se considera o mercado um instrumento mais ou menos importante do socialismo, em rigor um instrumento de controlo da direcção central.

Muitos analistas, contudo, defendem que, pelo menos nos casos da Jugoslávia, Hungria, Rússia/URSS (no período da NEP) e China, aspectos fundamentais da operacionalidade da direcção central foram alterados³⁴; o período da segunda metade da década de 80 na URSS terá sido demasiado curto para grandes certezas relativamente à sua classificação³⁵.

Uma breve descrição geral das tendências das reformas das economias de leste aqui contempladas permitirá justificar a sua inclusão neste elemento da matriz.

No que respeita à propriedade, o sector público mantém-se maioritário. Efectivamente o aumento do sector privado que por vezes é uma mudança radical, só atinge seriamente sectores específicos como é o caso da agricultura na China³⁶ e na Jugoslávia onde o seu peso se

³³ Sobre o conceito de burocracia nas economias de direcção central, v. Kornai (1992).

³⁴ Para análises mais circunstanciadas destes casos v. para os casos da Europa de Leste Aldcroft e Morewood (1995), Brus (1968), Brus (1986) e Kornai (1990b), para as experiências soviéticas Davis, Harrison e Wheatcroft (1994), Gregory e Stuart (1994) e Lavigne (1994), para o caso chinês Lee e Reisen (1994), Watson (1994) e World Bank (1990).

³⁵ As alterações contínuas de legislação e a resistência a sua implementação dificultam a avaliação dos efeitos das reformas no sistema.

³⁶ A reforma agrícola estabeleceu um sistema «de responsabilidade contratual» que deu liberdade aos

tornou esmagador. Noutros, como a URSS de Gorbatchev, a legalização incentivou a constituição de cooperativas no sector agrícola. Os sectores de reparação e manutenção, transporte de bens e passageiros, construção, comércio a retalho e outros serviços passam a depender muito da pequena iniciativa familiar, mas muitas vezes são actividades complementares ao emprego no sector público. No sector industrial, a situação é diferente; mesmo no caso mais favorável da NEP, a privatização repercute-se de forma marginal no VAB e na população activa empregue e a empresa privada é fortemente controlada quer por restrições em termos de trabalho assalariado quer através de contratos com o Estado; no caso da China desenvolvem-se os contratos de *leasing* por parte do Estado a favor de entidades privadas e a melhoria dos rendimentos dos agricultores permitiu o aparecimento a nível rural da pequena iniciativa privada; noutras situações aparecem empresas em propriedade conjunta com o estado.

Note-se que nunca, nem Lenine, nem Tito, nem Gorbatchev, nem Deng Xiaoping deixaram de afirmar que a propriedade estatal/colectiva era a mais importante e aquela em que deveria assentar a organização da actividade económica.

Por outro lado surgem, neste conjunto de economias, situações em que não existe correspondência entre a propriedade formal e a propriedade real e em que, muitas vezes, o que está em causa quando se afirma o aumento do sector privado é apenas a capacidade de decisão, geralmente corrente, e a gestão privadas e não a propriedade jurídica. Os casos da Jugoslávia e da China são disto exemplo.

Quanto à coordenação e controlo³⁷, dois aspectos merecem referência: transformação do planeamento e dos mecanismos de controlo directo e a política macroeconómica conjuntural.

camponeses para disporem de uma parte, progressivamente mais significativa, da produção, uma vez garantida uma parte para as agências estatais a um preço estabelecido. Progressivamente a relação entre o camponês e o estado tornou-se a de um rendeiro a um prazo muito largo, preparando uma eventual alienação formal da propriedade por parte do Estado.

³⁷ Não se faz aqui referência a aspectos não directamente relevantes para a classificação das formas de intervenção e controlo de acordo com a tipologia referida no ponto 1, nomeadamente reorganizações a nível das organizações superiores (ministérios e regiões) no sentido da maior descentralização, como na China e a nível das organizações inferiores (empresas), nomeadamente junção de empresas, como foi o caso da formação de *trusts* na URSS durante a fase da NEP.

No que respeita ao primeiro aspecto há que realçar a alteração da concepção do plano, do sistema dos seus indicadores e a redução do seu âmbito. No caso jugoslavo o macroplano não tem carácter imperativo para a actividade das empresas sendo basicamente informativo e definidor de rácios essenciais macroeconómicos, coexistindo planos diversos a vários níveis; na Hungria o planeamento, de tipo director, apenas se mantém para o longo prazo, apenas fixa imperativamente um ou outro indicador estratégico, nomeadamente a taxa de investimento, sendo deixado às empresas liberdade de dispor de parte dos lucros e de recorrer ao crédito (como acontece igualmente no caso jugoslavo onde se verificou mesmo liberalização da actividade bancária); as empresas podem não aceitar as directrizes emanadas dos ministérios depois de ouvidas, sofrendo naturalmente *ex post*. Por outro lado, esta evolução corresponde à descentralização e utilização de instrumentos indirectos não discricionários na execução do plano (leis, normas, regras, impostos, subsídios, preços, taxa de juro e taxa de câmbio), à implementação de contratos entre as empresas para aumentar as relações horizontais e à aceitação do mercado como «instrumento do socialismo» e de controlo do planeamento³⁸. Contudo verifica-se genericamente pouca liberalização dos preços que continuam a ser maioritariamente fixados administrativamente, com excepção do sector agrícola na China em que o mecanismo de mercado funciona. Para além do caso chinês, o jugoslavo, em que paralelamente se verifica algum esforço de aproximação dos preços internacionais e a liberalização progressiva do comércio externo, são os que mais evoluem neste sentido.

Em alguns casos em que as reformas foram mais longe verificaram-se desequilíbrios económicos importantes que levaram à implementação de políticas macroeconómicas com o objectivo de controlar défices e inflação, como no caso da Jugoslávia, da China e da Hungria.

³⁸ Nomeadamente para superar as dificuldades de processamento de informação inerente à direcção central particularmente grave quando os meios técnicos de planeamento são ainda rudimentares, como no caso dos anos 20 na URSS.

2.6 — Direcção central e capitalismo estatal

Incluíram-se neste elemento da matriz os casos em que a propriedade pública é importante nos sectores essenciais e o modo de funcionamento é a direcção central.

Dois tipos de situações merecem referência: as conjunturas de guerra e a experiência nazi, um terceiro tipo de resposta à depressão do início dos anos 30³⁹.

No que respeita à estrutura da propriedade encontram-se aqui situações típicas em que a distinção entre propriedade formal e real se coloca de forma mais clara. Formalmente a propriedade mantém-se privada não havendo expansão do sector público produtivo (ausência de nacionalizações), salvo em alguns casos (Grã-Bretanha) no sector da indústria de armamento; na Alemanha nos anos 30 terá havido mesmo algumas privatizações face a necessidades financeiras. Contudo, a capacidade real de utilização dos recursos e dos bens intermédios e finais, tanto no sector produtivo (sector da indústria transformadora e sector agrícola) como no sector da distribuição foi centralizada pelas autoridades estatais⁴⁰.

Quanto ao modo de funcionamento é de salientar o controlo directo centralizado e o planeamento imperativo da actividade produtiva e de acumulação com consequências directas no consumo. No que respeita à Primeira Guerra Mundial, eles foram mais precoces e radicais nos Impérios Alemão e Austro-Húngaro que no caso dos aliados. Abrangeram as matérias-primas (Departamento das matérias-primas de guerra: químicas, algodão, metais não ferrosos - cobre ...), as fábricas ligadas à produção militar (desde 1912), o transporte marítimo e as importações, a distribuição dos bens escassos importados, a reorganização da produção interna para aumentar a auto-suficiência (caso da agricultura) e a cartelização dos principais ramos da indústria

³⁹ Hardach (1987), Milward (1987), Kindleberg (1987), Bettelheim (1971) e Temin (1991) são algumas referências que enquadram estas situações.

que facilitou o controlo estatal e o planeamento económico, muitas vezes de iniciativa privada (W. Rathenau). No caso dos produtos agrícolas foram criados departamentos especializados por produtos que controlavam a sua compra, armazenagem e venda. Na Áustria os camponeses tiveram de aceitar requisições a preços fixados como na fase do comunismo de guerra na Rússia. Na economia nazi o controlo de preços e quantidades fez-se através de quotas e ordens de afectação; o planeamento imperativo (pouco eficiente) incluía a maioria dos sectores (mesmo o agrícola) mas não os transportes e o recrutamento de mão-de-obra.

2.7 — Direcção central e socialismo

Incluíram-se neste elemento da matriz os casos em que a propriedade pública é dominante e o modo de funcionamento é a direcção central.

Corresponde tipicamente aos casos da URSS, das democracias populares e da China nos períodos definidos na quadro 2. Centremo-nos na URSS 1928-1985, uma vez que as experiências são bastante *paralelas*, apesar de particularismos interessantes - v. Aldcroft e Morewood (1995).

As reformas económicas soviéticas pré-Gorbachev (Liberman - anos 50, Kosygin - anos 60 e Brejnev - finais dos anos 70 (Programa para Melhorar os Mecanismos Económicos) não modificaram as características essenciais quer da organização quer do funcionamento do sistema instituído a partir da década de 30. Os esforços de melhorar os mecanismos de tomadas de decisão e simultaneamente de manter o controlo da direcção da economia acabaram por ter pouco impacte. O mecanismo de afectação de recursos dominante continuou a ser o de planeamento de balanços apesar de algumas inovações técnicas e tecnológicas⁴¹.

⁴⁰ Isto não significa que os lucros privados dos grandes produtores não tenham sido protegidos.

⁴¹ São o caso das matrizes *input-output* e da computação.

No que respeita à estrutura da propriedade, o predomínio da propriedade estatal não é posto em causa pela importância da propriedade colectiva dos meios de produção em alguns sectores, em especial da propriedade cooperativa no sector agrícola ou pelo lento e sempre limitado crescimento, geralmente em sectores marginais, da iniciativa privada a nível da chamada «segunda economia».

Quanto ao modo de funcionamento, ele assentou no controlo directo e centralizado em que o planeamento imperativo anual se revelou como primeiro instrumento de coordenação operacional e em que os objectivos são tendencialmente definidos em termos físicos. Os objectivos de produção da empresa e as decisões de investimento são determinados por direcção superior, por vezes ao detalhe. Os meios essenciais são os balanços materiais, a fixação de quotas, de preços e salários, os coeficientes técnicos. Os desvios durante a execução do plano exigem ajustamentos através de meios de controlo que minorem a impossibilidade de respostas automáticas de um sistema de direcção central. A coerção, a alteração dos planos das empresas, os mercados suplementares para transacções entre empresas são alguns desses meios.

A afectação do factor trabalho é feita pelo mercado (apesar de casos de direcção imperativa) mas com limitações uma vez que o Estado tem o monopólio da procura de trabalho e de informação e determina a estrutura de salários.

A afectação de bens de consumo depende da autoridade central que define os recursos a afectar à produção de bens de consumo. Os bens são tendencialmente repartidos em vários blocos e distribuídos regionalmente; cabe depois ao mercado afectar individualmente os bens através de lojas retalhistas geralmente dirigidas pelo estado. Contudo, o sistema de preços não é definido pelo mercado (uma vez que há determinação central do volume e dos preços). No sector agrícola cooperativo, para a parte da produção resultante de actividade privada e a parte que excede as entregas fixadas pelas autoridades a preços determinados, o mercado funciona de forma mais próxima de um sistema de mercado típico.

3 - Conclusão: a propósito das tendências de evolução dos sistemas económicos

A análise realizada conduz a algumas breves conclusões a propósito da evolução dos sistemas económicos após a Primeira Guerra Mundial.

3.1 — A estabilidade relativa dos sistemas económicos

De uma forma geral, quanto mais afastados da diagonal principal estão os casos, mais instáveis são as situações a que correspondem e menor número de casos existe. Assim, verifica-se ao longo do século XX a tendência à concentração das economias nacionais nas situações de mercado não regulado e capitalismo privado, mercado regulado e capitalismo de estado e direcção central e socialismo.

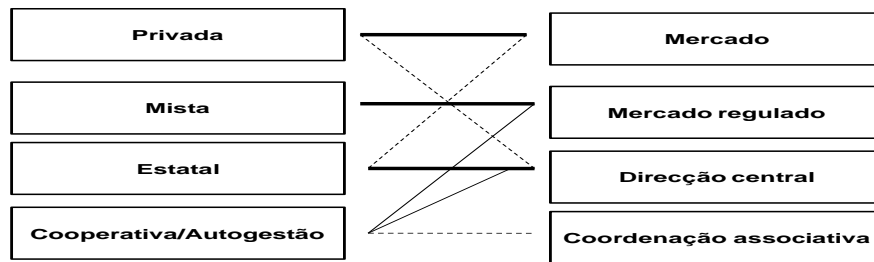
Este facto deve-se a que certas situações apresentam incoerências por não ser pacífico impor formas de coordenação e controlo administrativas centralizadas a empresas privadas, como parece ser de algum modo inconsistente coordenar e controlar basicamente pelo mercado estruturas em que o peso do sector público é predominante. Trata-se de casos em que a ligação entre os elementos do par ordenado da matriz é ténue ou provoca fricção/repulsão minando a sustentação das situações⁴².

O esquema apresentado no quadro 3.1 pretende traduzir esta realidade.

⁴² As formas de decisão impessoal inerentes ao mercado são difíceis de compatibilizar com o exercício da propriedade por parte do Estado; por outro lado, a imposição da direcção central colide com os direitos de propriedade no que respeita à capacidade de decisão privada. Em Eidem e Viotti (1978) e sobretudo em Kornai (1990a) e Kornai (1992) encontram-se análises circunstanciadas sobre a coerência/viabilidade/espontaneidade do sistema capitalista de mercado e de socialismo clássico (de direcção central) e a incoerência/inviabilidade a longo prazo/não espontaneidade das formas concretas de socialismo de mercado, apesar de, em termos teóricos, Lange (1936-7) demonstrar a viabilidade deste sistema.

QUADRO 3.1

Sistemas económicos: grau de estabilidade



_____ Ligação estável

_____ Ligação pouco estável

----- Ligação efémera

Neste esquema acresce, relativamente ao conjunto das situações contempladas na matriz, uma outra ligação: as formas de propriedade cooperativa e autogestão com a forma de coordenação associativa. A sua introdução aqui (na prática considerada menos importante que as outras) tem a ver com dois aspectos, um de carácter teórico outro de carácter empírico.

Por um lado trata-se de uma ligação particularmente cara aos primeiros socialistas e considerada como a essência do sistema ideal. Refiro-me fundamentalmente aos chamados socialistas utópicos, em especial a Proudhon, mas também a Marx e a Lenine.

Por outro lado ela foi tentada implementar em duas situações históricas que despertaram, independentemente da sua pouca importância real, grande interesse: a Jugoslávia após 1950 e a China na altura do grande salto em frente e da revolução cultural.

A experiência destas situações demonstrou, contudo, que a verdadeira ligação das formas de propriedade cooperativa e da autogestão aos mecanismos de coordenação foi ou com a direcção central ou com o mercado regulado. A ligação teórica apenas se mantém na prática como forma de coordenação não predominante mas auxiliar.

3.2 - Tendências de evolução dos sistemas

Os quadros 3.2.1 e 3.2.2, que se seguem pretendem detectar as tendências verificadas ao longo do período e as previsíveis a mais ou menos curto prazo.

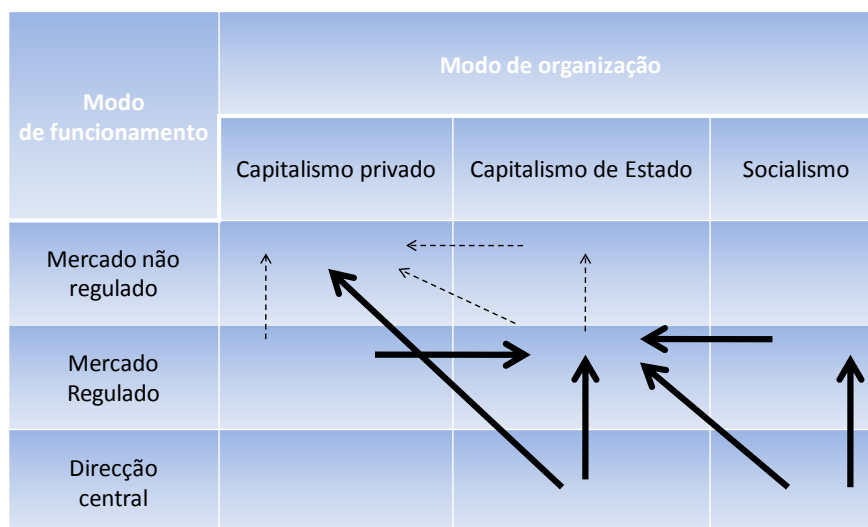
No que respeita às tendências já verificadas resolveu-se, para manter os esquemas de fácil leitura, não incluir a transformação das economias de mercado não regulado e de capitalismo privado do princípio do século XX. Trata-se da situação originária de praticamente todas as economias cujos casos são aqui tratados, com a eventual excepção do Japão, e de casos em que a transformação inicial se terá dado a partir de economias cujo modo de funcionamento maioritário regionalmente não seria o mercado mas a rotina ou o mando tradicional⁴³. É o caso nomeadamente da China.

Pela mesma razão não se incluiu a tendência para a convergência dos diversos tipos de economia mista desenvolvidos no pós-Segunda Guerra Mundial e que se terá verificado na década de 60.

Quanto à prospecção há que referir que o problema da não referência às formas de coordenação e controlo Internacionais, se coloca ainda com mais acuidade para a análise de eventuais cenários futuros, uma vez que o processo de integração económica supranacional e mesmo à escala mundial se vislumbra cada vez mais intenso e extenso e mesmo com capacidade de se impor significativamente às formas nacionais.

⁴³ Sobre estes conceitos v., nomeadamente, Hicks (1969) e Valério (1986).

QUADRO 3.2.1
Sistemas económicos: tendência I



→ Tendência verificada
- -> Tendência provável

Este primeiro cenário reflecte as tendências mais recentes verificadas em praticamente todo o mundo para a desregulação e privatização e paralelamente para formas internacionais de coordenação baseadas na reorganização das unidades produtivas à escala mundial. Note-se, contudo, que na realidade aquelas tendências se terão ficado, em alguns aspectos, bem aquém do esperado e desejado pelos responsáveis dessas políticas. V., por exemplo, Pelagidis (1996), que prova como a tendência neoliberal dos anos 80 acabou por criar estados, mesmo nas economias mais desenvolvidas de mercado, mais despesistas e selectivamente mais intervencionistas.

QUADRO 3.2.2
Sistemas económicos: tendência II

Modo de funcionamento	Modo de organização		
	Capitalismo privado	Capitalismo de Estado	Socialismo
Mercado não regulado			
Mercado Regulado			
Direcção central			

→ Tendência verificada
- - - - -> Tendência provável

Este segundo cenário reflecte a continuação das tendências do pós-Segunda Guerra no sentido da manutenção da economia mista e do estado de bem-estar. Ele reflecte as dificuldades que as ideias e práticas neoliberais dos últimos anos têm sentido face aos problemas sociais, de desestruturação económica e de co-evolução dos sistemas económicos e da bioesfera, mais ou menos complexos, surgidos. Segundo alguns autores - v. ainda Pelagidis (1996) -, esses problemas tendem a agravar-se e a exigir a manutenção de forte controlo estatal.

REFERÊNCIAS

- ADAMS, F. Gerard, e DAVIS, Inger Marie (1994), «The role of policy in economic development: comparisons of the East and Southeast Asian and Latin American expérience», in *Asian-Pacific Economic Literature*, 8 (1).
- ALDCROFT, Derek H., e MOREWOOD, Steven (1995), *Economic change in eastern Europe since 1918*, Aldershot, Edward Elgar.
- BALDASSARRI, Mário, e MUNDELL, Robert (ed.) (1993), *Building the new Europe. Eastern Europe's transition to a market economy* (vol. 2), New York, St. Martin's Press.
- BEREND, Ivan T. (1994), «End of Century global transition to a market economy: laissez-faire on the périphéries», in Berend (ed.) (1994).
- (ed.) (1994), *Transition to a market economy at the end of the 20th century*, München, Südosteuropa Gesellschaft.
- BETTELHEIM, Charles (1971), *L'économie allemande sous le nazisme*, Paris, Maspero.
- BORNSTEIN, Morris (ed.) (1973), «Introduction», in Bornstein (ed.) (1973).
- (1973), *Plan and Market. Economic reform in Eastern Europe*, New Haven, Yale University Press.
- BRUS, Włodzimierz (1968), *Problèmes généraux du fonctionnement de l'économie socialiste*, Paris, Maspero.
- (1986), *Histoire économique de l'Europe de l'Est (1945-1985)*, Paris, La Découverte.
- BUTSCHEK, Felix e BALTZAREK, Franz (1994), "Austria's transformation to market economy - a lesson of 'Sozialpartnerschaft'", in Berend (ed.) (1994).
- DAVIS, R. W., HARRISON, M., e WHEATCROFT, S. G. (1994), *The economic transformation of the Soviet Union, 1913-1945*, Cambridge, Cambridge University Press.
- EIDEM, Rolf, e VIOTTI, Staffan (1978), *Economic systems*, Oxford, Martin Robertson.
- GREGORY, Paul; STUART, Robert (1994), *Soviet and post-soviet economic structure and performance*, (5th edition), New York, Harper Collins College Publishers.
- DURAND, Jean-Pierre (dir.) (1994), *La fin du modèle suédois*, Paris, Syros.
- EUCKEN, Walter (1947), *Cuestiones fundamentales de la economia politica*, Madrid, Revista de Occidente.

- GYLFASON, Thorvaldur (1995), «Reform in Eastern Europe», in *Journal of World Trade*, 29 (3).
- HARDACH, Gerd (1987), *The First World War 1914-1918*, Hammondsword, Pelican Books.
- HICKS, John (1969), *A theory of economic history*, London, Oxford University Press.
- KINDLEBERG, Charles P. (1987), *The world In depression 1929-1939*, Hammondsword, Pelican Books.
- KORNAL, János (1990a), *The affinity between ownership and coordination mechanisms. The common experience of reform in socialist countries*, Helsinki, WIDER (United Nations University).
- (1990b), *The road to a free economy. Shining from a socialist system. The example of Hungary*, New York, W. W. Norton.
- (1992), *The socialist system: the political economy of communism*, Oxford, Clarendon Press.
- KUZNETS, Simon (1969), *Modern Economic Growth — rate, structure, and spread*, New Haven, Yale University Press.
- LANGE, Oskar (1936-7), «On the economic theory of socialism» in *Review of Economic Studies*, 3 [parcialmente publicado in Nove e Nuti (eds.) (1972)].
- LAVIGNE, Marie (1970), *Les économies socialistes soviétique et européennes*, Paris, Armand Colin.
- (1994), *Capitatismes à L'Est. Un accouchement difficile*, Paris, Económica.
- LEE, Chung, e REISEN, Helmut (1994), *From reform to growth: China and other countries in transition in Asia and central and eastern countries*, Paris, OECD.
- LINDBECK, Assar (1975), *Swedish economic policy*, London, MacMillan Press.
- MADDISON, Angus (1995), *L'économie mondiale. Analyse et statistiques*, Paris, OCDE.
- MATA, Eugenia, e VALÉRIO, Nuno (1994) *História económica de Portugal. Uma perspectiva global*, Lisboa, Presença.
- MEIDNER, Rudolf (1994), «Essor et déclin du modèle suédois», in Durand (dir.) (1994).
- MILWARD, Alan S. (1987), *War, economy and society 1939-1945*, Hammondsword, Pelican Books.
- NOVE, Alec, e NUTI, D. M. (ed.) (1972), *Socialist economics*, Hamondsworth, Penguin Books.

- NUNES, Ana Bela, e VALÉRIO, Nuno (1995), *O crescimento económico moderno. Introdução a uma história da economia mundial contemporânea*, Lisboa, Presença.
- NUNES, Ana Bela (1996a), «O desafio do socialismo de direcção central ao capitalismo de mercado liberal na economia mundial contemporânea», Lisboa (lição de síntese para provas de agregação apresentadas no ISEG-UTL).
- (1996b), «Contra and regulation in the Portuguese economy: 1945-1973», Lisboa, documento de trabalho n.º 2, GHES-ISEG.
- PELAGIDIS, Theodore (1996), «Politiques économiques et desestructuration industrielle dans les pays développés depuis les années quatre-vingts», in *L'actualité Economique*, 72 (1).
- SMITH, Heather (1995), «Industry policy in East Asia», in *Asian-Pacific Economie Literature*, 9(1).
- SILVA, Manuela (1984), «O planeamento em Portugal: lições da experiência e perspectivas de futuro», in *O Planeamento económico em Portugal: lições da experiência*, Lisboa, Sá da Costa.
- TEMIN, Peter (1991), «Soviet and Nazy economic planning in the 1930s», in *Economic History Review*, 44(4).
- THOMAS, Jean-Paul (1990), *Les politiques économiques au XX siècle*, Paris, Armand Colin.
- VAN DER WEE, Herman (1987), *Prosperity and upheavel. The world economy 1945-1980*, Harmondsworth, Pelican Books.
- (1990), *Histoire économique mondiale. 1945-1990*, Louvain-la-Neuve, Academia Ducuiot.
- VALÉRIO, Nuno (1986), «Sistemas económicos», Lisboa, ISE-UTL (projecto de disciplina apresentado para provas de agregação em Economia).
- WALLERSTEIN, Immanuel (1989), *The modern world- system III: the second era great expansion of the capitalism world economy*, San Diego, Academic Press.
- WATSON, Andrew (1994), «China's economic reforms 1987-1993: growth and cycles», in *Asian-Pacific Economic Literature*, 8(1).
- WORLD BANK (1990), *China — between plan and market. A World Bank country study*, Washington, D. C, World Bank.